PRB 03-43E

IN BRIEF

Parliamentary Research Branch
Library of Parliament

Tim Riordan Raaflaub
Revised 11 January 2006

Canada Student Loans Program

INTRODUCTION

The Government of Canada established the Canada Student Loans Program (CSLP) to help post-secondary students pay for their education. Canada Student Loans (CSLs) are available in all provinces and territories except Quebec, the Northwest Territories, and Nunavut. These jurisdictions receive alternative payments from the federal government to offer their own Student Assistance Programs.

The CSLP provides loans to full- and part-time students. Collateral or loan security is not required, although a credit check may be completed.[1] Students are generally eligible provided their income, or that of their families, does not exceed a certain amount each year. Non-repayable grants are available; however, they are limited to specific groups, particularly those who have traditionally had difficulty accessing post-secondary education.

HISTORY

The CSLP was introduced in 1964.[2] It was designed to supplement the resources of individuals and their families by providing loans to full-time students who could demonstrate need. The Government of Canada set the interest rate, and paid the loan interest during the period of student enrolment and for six months afterwards (grace period). Borrowers were given up to 9.5 years to repay their loans.

Limited changes were made to the CSLP in 1981. Loans were made available to students enrolled in classes shorter or longer than the previous window of 26-32 weeks. This benefited persons taking courses at community colleges and technical/vocational institutions. Further, a weekly loan limit of $56.25 replaced the earlier system whereby students could borrow a maximum amount per semester or academic year.

More significant changes were made in 1983. The policy of limiting borrowers to a fixed lifetime amount, regardless of the length of their program of study, was abolished. Instead, students were now eligible to borrow up to $100 per week (adjusted annually to account for increased education costs) for up to 520 weeks. This benefited graduate students. Loans for part-time students were introduced, and an Interest Relief Program was established. Low-income borrowers who were unemployed, sick or disabled could now apply to have the federal government pay the interest on their loans for an additional 18 months. Weekly loan limits rose to $105 in 1985, but were frozen at that level.

The CSLP was completely restructured in 1994 with the passage of the *Canada Student Financial Assistance Act*. The weekly loan limit was increased to $165, and the way in which financial need was assessed was changed to better reflect differences among the provinces (e.g., cost of living). These changes allowed students to receive larger loans. Special Opportunity Grants (now Canada Study Grants) were also introduced at this time; however, assistance was initially limited to students with permanent disabilities.

Borrowers were now expected to be enrolled in a program leading to a degree, diploma or certificate, and to make "satisfactory progress" each year. Loans were limited to the normal length of the program plus one additional study period, and most students were limited to a lifetime borrowing maximum of 340 weeks.

The Government of Canada stopped guaranteeing new loans in 1995. This meant that financial institutions were now liable when borrowers defaulted, although they were paid a fee or "risk premium" equal to 5% of the value of loans they consolidated each year. Special Opportunity Grants for high-need, part-time students and for women enrolled in doctoral programs

in fields of study targeted for increased participation by women were also implemented at this time.

In 1997, the CSLP was changed to extend the maximum period for interest relief from 18 months to 30 months. Additional changes were made in the following year. Income thresholds were increased so that interest relief would be more widely available, and interest relief could now be obtained at any point during the life of the loan. Also, it became possible to extend the loan repayment period from 10 to 15 years and extend interest relief to a maximum of 54 months. A new Debt Reduction in Repayment Measure provided that up to $10,000 of the CSL could be forgiven once interest relief had been exhausted. Canada Study Grants for students with dependents also became available at this time.

Financial institutions largely withdrew from the CSLP in 2000, and the federal government introduced directly financed loans as a result. Administration and management of the reworked CSLP was contracted out. Two separate corporations now handle loans made to students attending either public or private post-secondary institutions, although both operate under the umbrella of the National Student Loans Service Centre (NSLSC).

In 2003, the CSLP was changed to allow protected persons, including convention refugees, to apply for loans and grants.

Budget 2004 resulted in a number of changes to the CSLP, effective August 2005. The weekly loan limit was increased to $210, and parental contributions expected from middle-income families were reduced. A new grant of up to $3,000 is now available to first-year students from low-income families to assist with tuition costs, and the Canada Study Grant for students with permanent disabilities was replaced by a similarly named Canada Access Grant. Income thresholds for interest relief rose by 5%, and the Debt Reduction in Repayment Measure now allows borrowers to have up to $26,000 of their loan forgiven.[3]

Budget 2005 announced that borrowers who die, or who become permanently disabled and are experiencing exceptional financial hardship, will be eligible to have the remainder of any CSL received after 1 August 2000 forgiven.[4]

FINANCIAL BENEFITS

Full-time students are eligible for a loan of up to $210 per week. Part-time students may also receive loans; however, borrowers are limited to a maximum outstanding balance of $4,000 and must pay interest even while in school. Grants are available as follows:

Canada Access Grants	
Students From Low-income Families	• Up to 50% of tuition costs to a maximum of $3,000 for first-time, first-year dependent students only
Students With Permanent Disabilities	• Up to $2,000 per year

Canada Study Grants	
Students With Permanent Disabilities	• Up to $8,000 per year for exceptional costs (e.g., attendant care)
High-need, Part-time Students	• Up to $1,200 per year
Students With Dependants	• Up to $3,120 per year
Women in Doctoral Studies	• Up to $3,000 per year for up to three years if enrolled in a field of study targeted for increased participation by women (e.g., engineering)

STUDENT DEBT

In 2002-2003 a total of 328,991 full-time students received a CSL.[5] The average loan obtained by these borrowers was $4,695. Average CSL indebtedness (i.e., amount owing at loan consolidation) was $10,265, and the three-year default rate[6] was forecast at 24.13%.

---

(1) Credit checks are completed only if the borrower is 22 years of age or older and applying for a CSL for the first time.

(2) Historical information regarding the CSLP is drawn from earlier research by Grant Purves, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament.

(3) Human Resources and Skills Development Canada, *Canada Student Loans Program for Full-time Students – Investing in Your Future 2005-2006*, 2005 pp. 4-5, available at: http://www.hrsdc.gc.ca/asp/gateway.asp?hr=en/hip/cslp/Publications/01_pu_publications.shtml&hs=cxp.

(4) NSLSC, *What's New*, "Budget 2005 Update: Investing in People,"

http://www.canlearn.ca/NSLSC/support/new/nlwhanew15.cfm?langnslsc=en (date accessed: 10 January 2005).

(5) Human Resources and Skills Development Canada, *Canada Student Loans Program Annual Report 2002-2003*, 2004, pp. 2, 4, available at: http://www.hrsdc.gc.ca/asp/gateway.asp?hr=en/hip/cslp/Publications/01_pu_publications.shtml&hs=cxp.

(6) The three-year blended default rate represents the proportion of the amount entering repayment that the CSLP forecasts will default within three years after consolidation. Although default may occur at any time during repayment (usually 10 years), the cut-off of three years is based on the fact that most defaults (i.e., 75%+) occur within the first three years after consolidation.

106-03852/

PRB 03-43F

EN BREF

Direction de la recherche parlementaire
Bibliothèque du Parlement

Tim Riordan Raaflaub
Révisé le 11 janvier 2006

Programme canadien de prêts aux étudiants

INTRODUCTION

Le gouvernement du Canada a créé le Programme canadien de prêts aux étudiants (PCPE) pour aider les étudiants des niveaux postsecondaires à payer leurs études. Les prêts d'études canadiens (PEC) sont offerts dans toutes les provinces et tous les territoires, sauf le Québec, les Territoires du Nord-Ouest et le Nunavut, dont les gouvernements reçoivent des montants compensatoires pour assurer leurs propres programmes d'aide aux étudiants.

Le PCPE accorde des prêts aux étudiants à plein temps et à temps partiel. Aucune forme de garantie n'est exigée, quoiqu'une enquête de solvabilité puisse être effectuée[1]. En général, les étudiants sont admissibles, pourvu que leur revenu, ou celui de leur famille, ne dépasse pas un certain plafond annuel. Il existe aussi des subventions non remboursables, qui sont toutefois réservées à des groupes précis, notamment ceux qui ont habituellement du mal à accéder à l'enseignement postsecondaire.

HISTORIQUE

Instauré en 1964[2], le PCPE devait servir à compléter les ressources des particuliers et de leurs familles en assurant des prêts aux étudiants à plein temps qui pouvaient prouver leur besoin. Le gouvernement du Canada fixait le taux d'intérêt et payait les intérêts sur le prêt pendant la période où l'étudiant était inscrit et les six mois suivants (période de grâce). Le délai de remboursement accordé aux emprunteurs pouvait atteindre neuf ans et demi.

Des changements d'envergure limitée ont été apportés au PCPE en 1981. Les étudiants pouvaient obtenir des prêts s'ils étaient inscrits à des cours d'une durée supérieure ou inférieure à la fourchette antérieure de 26 à 32 semaines, ce qui profitait à la clientèle des collèges communautaires et des établissements techniques ou professionnels. En plus, un plafond hebdomadaire de 56,25 $ a remplacé l'ancien système, qui limitait le montant que les étudiants pouvaient emprunter par semestre ou par année scolaire.

Des modifications plus importantes ont été apportées en 1983, notamment l'abrogation de la politique selon laquelle le montant total des emprunts était assujetti à un plafond individuel indépendant de la durée des études de l'intéressé. Les étudiants pouvaient dorénavant emprunter jusqu'à 100 $ par semaine (limite ajustée annuellement en fonction du coût des études), jusqu'à concurrence de 520 semaines. Cette modification profitait aux étudiants des cycles supérieurs. On a aussi instauré les prêts pour étudiants à temps partiel et un régime d'exemption d'intérêts. Les emprunteurs à faible revenu qui étaient chômeurs, malades ou invalides pouvaient ainsi demander au gouvernement fédéral de payer l'intérêt sur leurs prêts pendant 18 mois de plus. Le plafond hebdomadaire des prêts a été porté à 105 $ en 1985, mais a été gelé à ce niveau.

En 1994, la *Loi fédérale sur l'aide financière aux étudiants* a entraîné le remaniement complet du PCPE. La limite hebdomadaire des prêts a été portée à 165 $ et les modalités d'évaluation des besoins ont été modifiées de manière à mieux tenir compte des différences entre les provinces (p. ex. le niveau de vie). Les étudiants ont ainsi pu obtenir des prêts plus importants. C'est aussi à cette époque qu'ont été instaurées les Subventions pour initiatives spéciales (aujourd'hui Subventions canadiennes pour études), qui étaient cependant réservées, dans un premier temps, aux étudiants ayant une invalidité permanente.

L'emprunteur devait dorénavant suivre un programme menant à un grade, à un diplôme ou à un certificat et accomplir des « progrès satisfaisants » chaque année.

Les prêts étaient restreints à la durée normale du programme, plus une période d'études additionnelle, et la plupart des emprunteurs étaient assujettis à un plafond unique de 340 semaines.

Le gouvernement du Canada a cessé de garantir les nouveaux prêts en 1995. Les institutions financières étaient dorénavant responsables des prêts non remboursés. Toutefois, elles touchaient une « prime de risque » équivalant à 5 p. 100 de la valeur annuelle cumulée de leurs prêts. Ont également été mises en place à ce moment les Subventions canadiennes pour études destinées aux étudiants à temps partiel dans le besoin et aux étudiantes inscrites au doctorat dans des disciplines où l'on souhaitait accroître la participation des femmes.

En 1997, la période maximale de l'exemption d'intérêts a été portée de 18 à 30 mois. L'année suivante, d'autres modifications ont été apportées au PCPE. Les seuils de revenu ont été haussés pour que l'exemption d'intérêts soit plus largement accessible, et l'exemption pouvait être obtenue n'importe quand pendant la durée du prêt. De plus, le délai maximal pour le remboursement des prêts a été porté de 10 à 15 ans et la durée de l'exemption d'intérêts, à 54 mois. Selon une nouvelle mesure de réduction de la dette en cours de remboursement, il était possible d'obtenir une remise pouvant atteindre 10 000 $ sur un PEC, une fois épuisée l'exemption d'intérêts. Les Subventions canadiennes pour études ont été offertes également aux étudiants avec personnes à charge.

Les institutions financières se sont pour la plupart retirées du PCPE en 2000 et le gouvernement fédéral a mis en place des prêts financés directement. L'administration et la gestion du PCPE révisé ont été données à contrat. Aujourd'hui, deux sociétés distinctes s'occupent des prêts consentis aux étudiants qui fréquentent des établissements postsecondaires publics ou privés; elles exercent toutefois leurs activités sous la coordination du Centre de service national de prêts aux étudiants (CSNPE).

En 2003, le PCPE a été modifié pour permettre aux personnes protégées, y compris les réfugiés au sens de la Convention, de demander des prêts et des bourses.

Le budget de 2004 prévoyait plusieurs modifications au PCPE, qui sont entrées en vigueur en août 2005. La limite hebdomadaire de prêt est passée à 210 $ et la contribution attendue des parents à revenu moyen a été réduite. Une nouvelle bourse pouvant aller jusqu'à 3 000 $ est maintenant offerte aux étudiants de première année issus de familles à revenu modeste pour les aider à absorber les frais de scolarité. Les Subventions canadiennes pour études destinées aux étudiants ayant une invaliditié permanente ont été remplacées par les Subventions canadiennes d'accès. Les seuils de revenu donnant droit à un allégement des intérêts ont été relevés de 5 p. 100 et la mesure visant la réduction de la dette en cours de remboursement permet maintenant aux emprunteurs de faire radier jusqu'à 26 000 $ sur leur dette[3].

Le budget de 2005 prévoit que les emprunteurs qui perdent la vie ou qui sont frappés d'une invalidité permanente et éprouvent des difficultés financières très sérieuses peuvent obtenir la radiation du solde d'un prêt d'études canadien accordé après le 1er août 2000[4].

AVANTAGES FINANCIERS

Les étudiants à plein temps sont admissibles à un prêt pouvant atteindre 210 $ par semaine. Les étudiants à temps partiel peuvent aussi recevoir des prêts; toutefois, leur solde en souffrance ne doit pas dépasser 4 000 $, et ils doivent verser des intérêts même pendant leurs études. Les subventions sont attribuées comme suit :

Subventions canadiennes d'accès	
Étudiants de famille à faible revenu	• Jusqu'à 50 p. 100 des frais de scolarité, à concurrence de 3 000 $; les subventions sont destinées exclusivement aux étudiants à charge inscrits pour la première fois en première année d'un programme d'études.
Étudiants ayant une invalidité permanente	• Jusqu'à 2 000 $ par an.

Subventions canadiennes pour études	
Étudiants ayant une invalidité permanente	• Jusqu'à 8 000 $ par an pour dépenses exceptionnelles (p. ex. soins d'un préposé).
Étudiants à temps partiel très nécessiteux	• Jusqu'à 1 200 $ par an.
Étudiants qui ont des personnes à charge	• Jusqu'à 3 120 $ par an.
Étudiantes de doctorat	• Jusqu'à 3 000 $ par an pendant trois ans au plus si inscrites dans un domaine d'études où l'on souhaite une participation accrue des femmes (p. ex. génie).

ENDETTEMENT ÉTUDIANT

En 2002-2003, 328 991 étudiants à plein temps ont obtenu un PEC[5]. Le prêt moyen était de 4 695 $. L'endettement moyen représenté par les PEC

(montant dû au moment de la consolidation du prêt) était de 10 265 $ et le taux prévu de défaut de remboursement sur trois ans[6] s'élevait à 24,13 p. 100.

---

(1) Les enquêtes de solvabilité ne concernent que les emprunteurs de 22 ans et plus qui demandent un PEC pour la première fois.

(2) Les renseignements concernant l'historique du PCPE proviennent de recherches effectuées il y a quelques années par Grant Purves de la Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement.

(3) Ressources humaines et Développement des compétences Canada, *Programme canadien de prêts aux étudiants à temps plein – Investissez dans votre avenir 2005-2006*, 2005, p. 4 et 5 (http://www.rhdcc.gc.ca/fr/pip/pcpe/Publications/InvestingYourFuture_f.pdf).

(4) CSNPE, *Le point sur le budget 2005 : Investir dans les gens* (http://www.canlearn.ca/NSLSC/support/new/nlwhanew15.cfm?langnslsc=FR, consulté le 10 janvier 2005).

(5) Ressources humaines et Développement des compétences Canada, *Rapport annuel du Programme canadien de prêt aux étudiants 2002-2003*, p. 2 et 4 (http://www.rhdcc.gc.ca/fr/pip/pcpe/Publications/12_pu_Rapportannuel20022003.pdf).

(6) Le taux de défaut de remboursement sur trois ans représente la proportion des nouveaux remboursements pour lesquels le PCPE prévoit un défaut dans les trois ans de la consolidation. Bien que le défaut de remboursement puisse survenir n'importe quand pendant la période de remboursement (généralement 10 ans), le choix de trois ans se fonde sur le fait que la plupart des défauts (plus de 75 p. 100) surviennent dans les trois ans qui suivent la consolidation.